



**RE-420**

***Documento de Enfoque:  
Evaluación del Programa de  
País. Belice 2008-2012***

---

***Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE)***

Banco Interamericano de Desarrollo  
Washington, D.C.  
Agosto de 2012



## ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN .....	1
II.	CONTEXTO DEL PROGRAMA DE PAÍS, 2008-2012 .....	1
III.	ANTERIOR EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE PAÍS Y ESTRATEGIA DE PAÍS .....	4
IV.	MÉTODO Y PREGUNTAS DE EVALUACIÓN .....	5
	A. Pertinencia .....	5
	B. Eficiencia .....	6
	C. Efectividad .....	6
	D. Sostenibilidad .....	6
V.	ORGANIZACIÓN Y CRONOGRAMA .....	7

## **SIGLAS Y ABREVIATURAS**

BDC	Banco de Desarrollo del Caribe
CARICOM	Comunidad del Caribe
DFC	Development Finance Corporation [Corporación de Financiación para el Desarrollo]
FMI	Fondo Monetario Internacional
IDM	Indicadores del Desarrollo Mundial
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PIB	Producto interno bruto
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana

## I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 Este documento de enfoque define el contenido y el alcance de la Evaluación del Programa de País para Belice durante el período 2008-2012, y se basa parcialmente en un diagnóstico preliminar del contexto anterior y contemporáneo a la ejecución del Programa de País objeto de la evaluación. De acuerdo con la versión revisada de 2009 del Protocolo para las Evaluaciones de los Programas de País, la “meta principal de la evaluación del programa de país es proporcionar información sobre el desempeño del Banco a nivel de país que sea creíble y útil y que permita incorporar lecciones y recomendaciones a fin de aumentar la efectividad en el desarrollo de la estrategia y programa generales de la asistencia del Banco a un país” (documento RE-348-3, pág. 1). Esta información podría utilizarse tanto a efectos de rendición de cuentas como de aprendizaje de lecciones por parte del país y del Banco.
- 1.2 En conformidad con dicho protocolo, la presente Evaluación del Programa de País se entregará antes de la presentación de la nueva Estrategia de País con Belice al Directorio Ejecutivo. Sin embargo, teniendo en cuenta que el Gobierno de Belice celebró elecciones generales un año antes de lo previsto, la evaluación se llevará a cabo forzosamente **después** del cambio de gobierno, lo cual constituye una excepción al citado protocolo.
- 1.3 Esta es la tercera ocasión en que se evalúa un Programa de País para Belice. Las anteriores evaluaciones abarcaron los períodos 1993-2003 (documento RE-296) y 2004-2008 (documento RE-349), mientras que la que aquí se presenta va de 2008 a 2012, el mismo período de la última Estrategia de País con Belice (documento GN-2520-2).

## II. CONTEXTO DEL PROGRAMA DE PAÍS, 2008-2012

- 2.1 Belice cuenta con alrededor de 330.000 habitantes y, al tener un territorio extenso con respecto a su población, posee una baja densidad demográfica de apenas 14,37 habitantes por kilómetro cuadrado, lo que lo sitúa en el lugar 202 en el mundo. Por otra parte, la población se encuentra dispersa en todo el territorio: en 2010, sólo el 52% vivía en zonas urbanas, y menos del 35% poblaba las cinco mayores ciudades<sup>1</sup>. La suma de estas dos características —una baja población distribuida en un territorio relativamente amplio— genera apreciables desafíos económicos, al ofrecer limitadas economías de escala. La provisión de bienes y servicios públicos resulta muy costosa en términos per cápita, e incluso los mercados de algunos bienes y servicios privados pueden reflejar altos niveles de concentración.
- 2.2 Aunque ubicado en América Central, Belice es culturalmente más afín al Caribe y a menudo es considerado como un puente entre ambas regiones. El país ha sido

---

<sup>1</sup> En contraste, Islandia, un país desarrollado con una población similar, tiene un índice de urbanización del 92% y casi el 65% de la población vive en las cinco mayores ciudades.

miembro de la Comunidad del Caribe (CARICOM) desde 1974 y recientemente se adhirió al Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Asimismo, es el único país que pertenece a ambas estructuras de integración regional y sus respectivas instituciones financieras, el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)<sup>2</sup>. Con todo, según algunos observadores, Belice ha sido más bien una isla entre América Central y el Caribe<sup>3</sup>. Ubicado relativamente lejos del resto de países del Caribe, su uso predominante del idioma inglés lo separa de sus vecinos. Además, el grueso de su comercio se desarrolla con los Estados Unidos y el Reino Unido, que absorben entre el 64% y el 80% de sus exportaciones y proveen entre el 32% y el 36% de sus importaciones<sup>4</sup>.

- 2.3 Con un PIB per cápita aproximado de US\$4.350, Belice se sitúa a medio camino entre Nicaragua y Panamá (Gráfico 1). El principal sector productivo de la economía ha sido tradicionalmente la agricultura, aunque en los últimos años también el turismo y la industria del petróleo han cobrado relevancia como motores de la economía. Belice es un atractivo destino turístico, principalmente por sus extensos arrecifes de coral. Entre 2004 y 2011, las entradas de divisas derivadas del turismo sumaron en promedio el 20% del PIB<sup>5</sup>. La agricultura, en la que destacan la producción de caña de azúcar, cítricos y banana, representa en promedio el 9,5% del PIB. La extracción de petróleo a escala comercial arrancó en 2005, y en 2011 la exportación de este producto generó más del 10% del PIB, aunque está previsto que los dos yacimientos en explotación se agoten en torno a 2019. Por lo tanto, la economía de Belice es muy vulnerable a factores externos como la demanda turística, la fluctuación de precios de los productos básicos y los desastres naturales (el país se halla en una zona de huracanes y la escasa elevación del terreno lo hace más propenso a inundaciones); además, los arrecifes de coral, críticos para la industria del turismo, constituyen un recurso frágil.
- 2.4 A pesar del crecimiento económico, la pobreza es un fenómeno extendido y creciente. Según las últimas estimaciones gubernamentales de que se dispone, los

---

<sup>2</sup> Belice se incorporó al SICA en 2000, nueve años después de que éste se constituyera en reemplazo de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), creada a su vez en 1951. El país se adhirió también a la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA) en 1965 y es miembro del Mercado y Economía Únicos del Caribe (MEUC).

<sup>3</sup> Barbara Bulmer-Thomas y Victor Bulmer-Thomas, *The Economic History of Belize: From the 17<sup>th</sup> Century to Post-Independence*, Cubola Books: Belice, 2012, pág. 174. Con todo, en los albores del período republicano (1820-1860), Belice mantenía estrechos vínculos con las repúblicas centroamericanas, con quienes desarrollaba una próspera actividad como centro de distribución comercial.

<sup>4</sup> Véase Banco Central de Belice, Informe Anual 2011. Las exportaciones e importaciones con la CARICOM representan respectivamente el 7,3% y el 2,3% de los valores totales. Por su parte, el comercio con Centroamérica varía sustancialmente; así, las exportaciones a esa región representaron en 2009 más del 18% del total pero en 2011 cayeron drásticamente a tan sólo el 0,8%. Las importaciones desde los países centroamericanos oscilaron entre el 18,8% y el 14,8% del total.

<sup>5</sup> Véase Banco Central de Belice, *op. cit.*

índices de indigencia y de pobreza crecieron sustancialmente entre 2002 y 2009, del 11% al 15,8% y del 34% al 41,3%, respectivamente. La pobreza es especialmente grave (60,4%) en el distrito sureño de Toledo, cuya población es mayoritariamente maya, y menos acentuada (28,8%) en el distrito de Belice. También la desigualdad se ha incrementado, aunque en forma moderada, entre 2002 y 2009, periodo en que el índice de Gini pasó de 0,40 a 0,42. Esta cifra, si bien es baja para América Latina y el Caribe, difícilmente podría equipararse con parámetros internacionales. Según indican datos del Banco Mundial, en 1999 Belice tenía un índice de Gini de 0,53 que, aunque muy alto a escala mundial, se sitúa en un rango intermedio en la región de América Latina y el Caribe (Gráfico 2). Paralelamente a estos cambios, la delincuencia se ha recrudecido en el último decenio, tornándose en una importante causa de preocupación para la población.

- 2.5 Belice presenta bajas tasas de matrícula escolar, especialmente en los niveles secundario y superior (Gráfico 3). Además, según datos de 1990 y 2000, el país tenía un alto índice de migración de mano de obra calificada (Gráfico 4). Estas cifras, tomadas en su conjunto, apuntan a una posible escasez de personal calificado en el país. A esto se suman carencias de infraestructura (FMI, 2011) como la insuficiencia de vías pavimentadas (Gráfico 5) y redes de telecomunicaciones. Las tasas de interés locales han sido persistentemente altas (Gráfico 6), lo que se considera como un importante disuasivo para la inversión originado en la falta de disciplina fiscal, la escasez del ahorro interno, los altos niveles de reservas exigidos por el Banco Central de Belice, y la ineficiencia y alta concentración del sistema bancario<sup>6</sup>.
- 2.6 Todos estos factores redundan en un entorno comercial adverso que, de acuerdo con el Informe de Competitividad Mundial de 2011, genera una percepción más desfavorable que la del promedio del conjunto de Centroamérica y América Latina y el Caribe (Gráfico 7). Sin embargo, su efecto no ha bastado para frenar la afluencia de inversión extranjera directa al país, que en 2008 alcanzó un nivel máximo del 13% (Gráfico 8).
- 2.7 El ajuste fiscal y la contracción económica han caracterizado el período 2007-2011, en el que el crecimiento anual promedio fue de -1,43% en valores per cápita reales. Entre 1998 y 2006, la economía había crecido a un ritmo anual del 6,36%<sup>7</sup>, esencialmente en respuesta a la intervención del sector público, financiada mediante deuda externa (Gráfico 9) y canalizada principalmente hacia el sector de la construcción a través de DFC<sup>8</sup>. Entre 1999 y 2006, la deuda pública externa aumentó del 40,4% al 83,9% del PIB, en tanto que el balance general del gobierno

---

<sup>6</sup> Véase Hausmann y Klinger, 2007 (documento elaborado como estudio de referencia para la Estrategia de País) y Perez, 2011.

<sup>7</sup> En ambos casos el PIB se ha medido en dólares estadounidenses constantes de 2000 (datos de los Indicadores del Desarrollo Mundial, IDM).

<sup>8</sup> Development Finance Corporation (DFC), el banco de desarrollo de Belice creado en 1963. Para un análisis de DFC, véase Nogales, 2006.

central se cifró en un promedio del -8,21% del PIB<sup>9</sup>. Al finalizar 2006, DFC había acumulado una alta proporción de préstamos no redituables y el país se hallaba incapacitado para cumplir sus obligaciones de reembolso de la deuda. En febrero de 2007, se produjo una reestructuración de la deuda mediante la emisión de un denominado “superbono” por un monto de US\$550 millones, que preveía pagos de intereses inicialmente bajos pero progresivamente mayores y el reembolso del capital principal para 2019.

- 2.8 Pese a haber mantenido un superávit primario desde 2006, el Gobierno de Belice afronta al presente dificultades para cumplir sus obligaciones de deuda. Esto obedece a varias razones, a saber: los efectos adversos de la crisis financiera mundial y las inundaciones sin precedentes de 2008, que afectaron gravemente a la producción agrícola y la infraestructura del país; el declive previsto de los ingresos del petróleo; el creciente monto de los cupones asociados al superbono y, por último, la nacionalización reciente de dos compañías —Belize Electricity Limited (BEL, electricidad) y Belize Telemedia Limited (BTL, telecomunicaciones)—, que ha generado amplios pasivos contingentes estimados por el FMI en el 17% del PIB<sup>10</sup>. Las autoridades han expresado su intención de renegociar la deuda del país ante las reiteradas rebajas de su calificación crediticia y las fuertes presiones fiscales provenientes del sector social (véase el párrafo 2.4).

### **III. ANTERIOR EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE PAÍS Y ESTRATEGIA DE PAÍS**

- 3.1 La anterior Evaluación del Programa de País para Belice abarcaba el período 2004-2008. En ella se concluía que aunque el Banco “desempeñó un papel importante en el apoyo a Belice para hacer frente a la mayor crisis macroeconómica desde su independencia, también desperdició la oportunidad de promover algunas reformas institucionales decisivas que habrían mejorado la estabilidad económica a largo plazo del país”, entre ellas la mejora de los sistemas de contabilidad pública y formulación de presupuestos y de los mecanismos de rendición de cuentas del sector público (documento RE-349, pág. ii). Otra importante constatación era que, aun cuando el objetivo primordial de la Estrategia de País era “asistir al país en la transición al crecimiento impulsado por el sector privado” (documento GN-2320), las operaciones con el sector privado “estuvieron desprovistas de una orientación estratégica y no estuvieron bien coordinadas” (documento RE-349, pág. iv). A la luz de estas constataciones y de la apurada situación financiera del país, la Evaluación del Programa de País recomendaba al Banco “realizar un análisis claro y completo de la sostenibilidad fiscal y cerciorarse de que todas las operaciones futuras sean compatibles con dicho análisis”. Asimismo, se recomendaba “apoyar

---

<sup>9</sup> Datos tomados de diversos informes del FMI sobre la consulta del Artículo IV.

<sup>10</sup> Esta cifra refleja el total de pasivos contingentes, véase FMI 2011, Informe sobre la consulta de Artículo IV.

una evaluación fiduciaria exhaustiva del país” y articular una estrategia integral para el sector privado.

- 3.2 En junio de 2009 se aprobó la Estrategia de País para el período 2008-2012 (documento GN-2520-2), donde, en consonancia con las recomendaciones de la Evaluación del Programa de País, se afirmaba que “el BID vigilará continuamente la sostenibilidad fiscal durante todo el período de la estrategia de país y calibrará su financiamiento de acuerdo con la variación de las condiciones nacionales” (documento GN-2520-2, Resumen Ejecutivo). En vez de dictaminar sectores específicos para el apoyo del Banco, la Estrategia de País señalaba cuatro objetivos de desarrollo a cuyo logro contribuiría: “(1) asegurar una gestión fiscal acertada y la transparencia del sector público; (2) crear condiciones propicias para el crecimiento sostenible orientado por el sector privado, y restablecerlo; (3) mejorar el desarrollo de los recursos humanos y la protección social, y (4) rehabilitar la infraestructura vial deteriorada por las inundaciones de comienzos de noviembre de 2008” (ídem).

#### **IV. MÉTODO Y PREGUNTAS DE EVALUACIÓN**

- 4.1 En la Evaluación del Programa de País se analizará si el programa efectivamente llevado a la práctica se correspondía con las necesidades de desarrollo del país, con los objetivos enunciados en la Estrategia de País y con las recomendaciones de la anterior evaluación. De conformidad con los parámetros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (CAD-OCDE), se evaluará en qué medida el programa del Banco con Belice fue pertinente, eficaz, eficiente y sostenible.

##### **A. Pertinencia**

- 4.2 La pertinencia “se refiere al grado de congruencia de la formulación y los objetivos de la estrategia y el programa de asistencia del Banco con las necesidades del país y con los planes de desarrollo y las prioridades del gobierno” (documento RE-348-3, pág. 8). Por consiguiente, la Evaluación del Programa de País buscará dar respuesta a las siguientes preguntas generales:
- (i) ¿Cuál fue el grado de congruencia del programa del Banco con los desafíos de desarrollo de Belice (tanto estructurales como específicos para el período) y con los objetivos de desarrollo del gobierno?
  - (ii) ¿Cuál fue el grado de congruencia del programa ejecutado del Banco con la Estrategia de País?
  - (iii) ¿Qué grado de importancia tiene el programa del Banco para Belice en relación con los programas de otros organismos de desarrollo?
  - (iv) ¿En qué medida el uso por parte del Banco de los distintos mecanismos de asistencia disponibles (préstamos con o sin garantía soberana, operaciones de cooperación técnica) ha sido congruente con las necesidades y las circunstancias económicas del país?



## **B. Eficiencia**

4.3 Este criterio “se refiere al grado de eficacia en función del costo de la estructuración y el suministro de la asistencia” (documento RE-348-3, pág. 9). Para evaluar la eficiencia, la Evaluación del Programa de País responderá a las siguientes preguntas:

- (i) ¿Cuáles han sido los plazos y costos de preparación y ejecución de las operaciones del Banco en Belice?
- (ii) ¿Qué factores han determinado esos plazos y costos de preparación y ejecución?

## **C. Efectividad**

4.4 La efectividad “se refiere a la medida en que se alcanzaron las intenciones y los objetivos con los instrumentos de asistencia” (documento RE-348-3, pág. 10). La Evaluación del Programa de País explorará esta dimensión y a la vez intentará determinar el impacto del programa, vale decir, su contribución al desarrollo económico. Específicamente, se examinará qué pruebas empíricas existen de la contribución del Banco a los cuatro objetivos de desarrollo del país seleccionados por la Estrategia de País, a saber:

- a. asegurar una gestión fiscal acertada y la transparencia del sector público;
- b. crear condiciones propicias para el crecimiento sostenible orientado por el sector privado, y restablecerlo;
- c. mejorar el desarrollo de los recursos humanos y la protección social;
- d. rehabilitar la infraestructura vial deteriorada por las inundaciones de comienzos de noviembre de 2008.

4.5 Las siguientes preguntas proporcionarán orientación en estos esfuerzos:

- (i) ¿Cuál fue el grado de evaluabilidad ex ante y ex post de la Estrategia de País y las operaciones del Banco?
- (ii) ¿Qué progresos registran las operaciones y los productos de cooperación técnica en cuanto a productos y efectos directos?
- (iii) ¿Se ha generado alguna externalidad o resultado no previsto como consecuencia de las operaciones y productos de cooperación técnica del Banco?

## **D. Sostenibilidad**

4.6 Este criterio se define como “la probabilidad de que los resultados reales y previstos resistan los riesgos después de que concluya el programa” (documento RE-348-3, pág. 9). Con el fin de evaluar esta dimensión, se buscará responder a las siguientes preguntas:

- (i) ¿Se dan en el país factores o circunstancias que puedan incidir negativamente en los resultados de las operaciones del Banco?

- (ii) ¿Logró el Banco prever esos factores o circunstancias?
- (iii) ¿Emprendió el Banco alguna acción para controlar esos factores o circunstancias o procuró aislar de los mismos los resultados de sus operaciones?

4.7 Para responder a estos interrogantes, se recurrirá a diversas fuentes de datos, tales como entrevistas con interesados directos (personal del Banco, autoridades de gobierno, personas que participan en operaciones del Banco, beneficiarios), documentos del Banco, evaluaciones de fácil acceso y datos primarios, cuando existan. El informe de evaluación se estructurará en las siguientes secciones: (i) Desafíos del país en materia de desarrollo; (ii) Análisis del proceso de programación; (iii) Ejecución del programa; (iv) Resultados del programa del Banco, y (v) Conclusiones y recomendaciones.

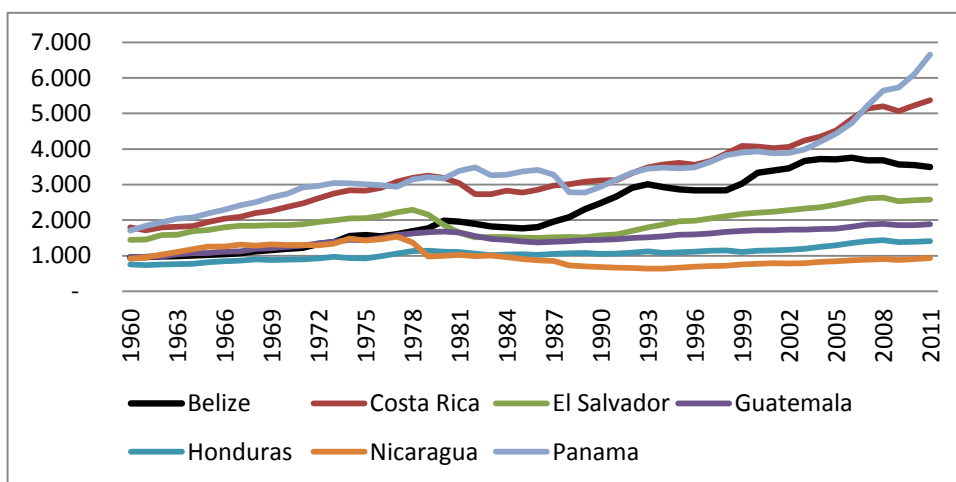
## **V. ORGANIZACIÓN Y CRONOGRAMA**

5.1 Las tareas estarán a cargo de un equipo de evaluación dirigido por Héctor V. Conroy, con apoyo de Juan Manuel Puerta, Alejandra Palma, Johanna Ramos y Agustina Schijman. Será imprescindible mantener un diálogo continuo con la Administración del Banco, y en particular con la Representación en Belice (CBL), para acceder a una extensa gama de información relativa al contexto en que se desarrollaron las operaciones y a los desafíos concretos de ejecución. OVE llevará a cabo dos misiones en el país. Las actividades habituales incluyen las siguientes: (i) identificación de los principales aspectos de la relación entre el Banco y el país durante el período 2008-2012; (ii) recopilación de datos y análisis para un conjunto específico de proyectos y operaciones sectoriales, y (iii) validación del análisis documental y visita a las unidades de ejecución.

El siguiente es el cronograma previsto para la evaluación:

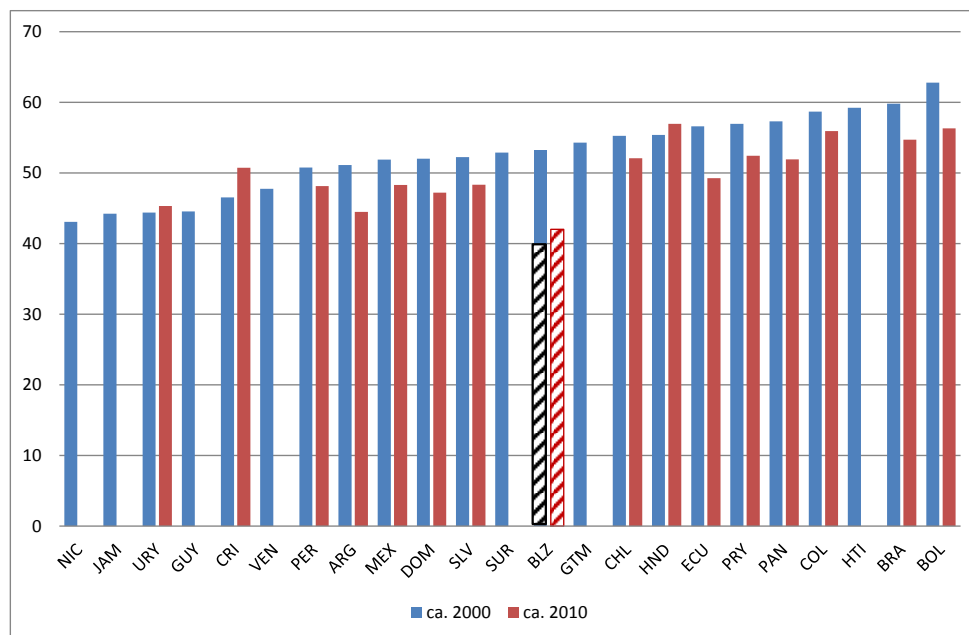
- 18 a 25 de junio de 2012: Misión de identificación.
- 10 a 19 de septiembre de 2012: Misión de evaluación de proyectos.
- 17 de octubre de 2012: Primer borrador para revisión interna de OVE.
- 31 de octubre de 2012: Segundo borrador para obtener comentarios de la Administración.
- 12 de diciembre de 2012: Envío a SEC del borrador revisado para traducción.
- Enero de 2013: Deliberación de la Evaluación del Programa de País en el Directorio Ejecutivo.

**Gráfico 1. PIB per cápita (en dólares constantes de 2000)**  
**Figure 1. GDP per capita (constant 2000 US\$)**



Fuente: OVE a partir de datos de los IDM. Source: OVE with data from the WDI.

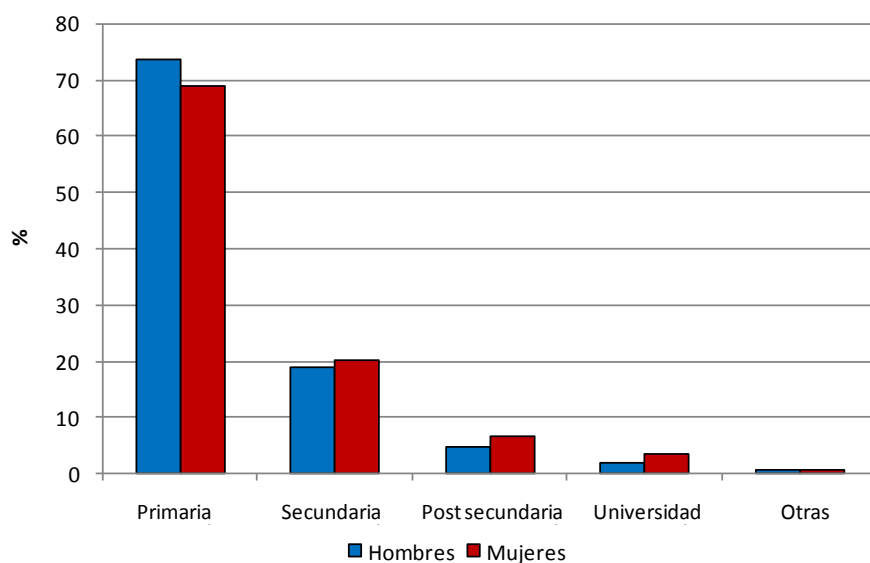
**Gráfico 2. Índice de Gini**



Fuente: OVE a partir de datos de los IDM y Evaluación de la Pobreza en el País (CPA) de Belice, BDC.

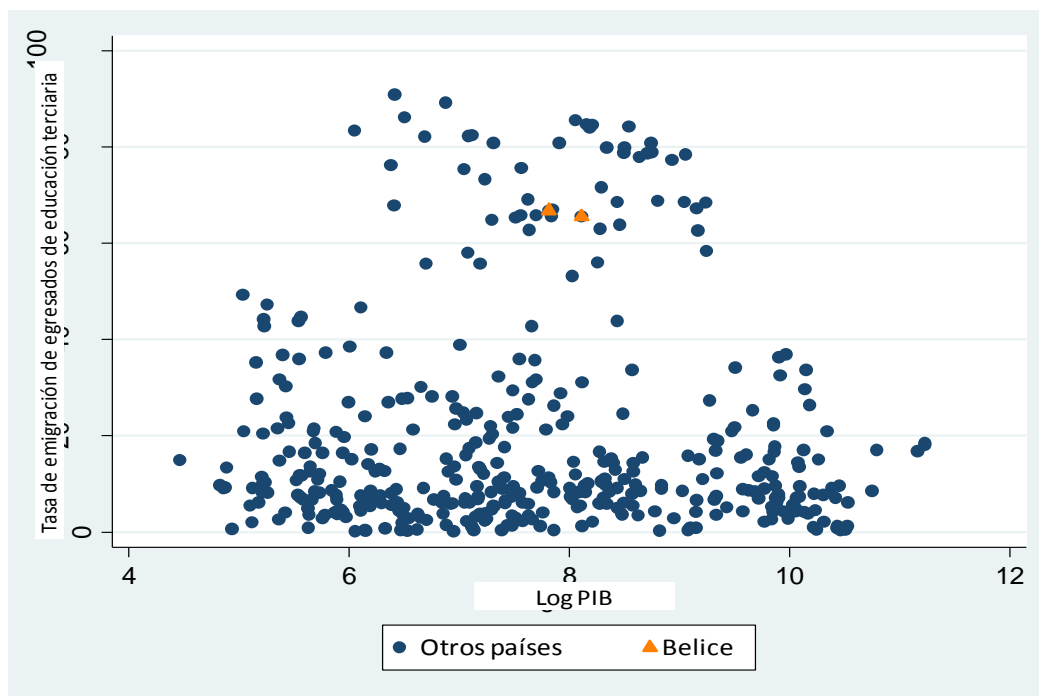
NOTA: En el caso de Belice, las barras rayadas superpuestas representan datos de la CPA para los años 2002 y 2009. Todas las demás observaciones proceden de los IDM y corresponden a los años 2000 y 2010, salvo en los casos siguientes: NIC 2000, JAM 1999, GUY 1998, CRI 2009, VEN 1999, MEX 2008, SLV 1999 y 2009, SUR 1999, BLZ 1999, CHL 2009, HND 1999 y 2009, PRY 1999, PAN 2001, BRA 1999 y 2009, y BOL 2008.

**Gráfico 3. Matrícula escolar por nivel y género, 2010**



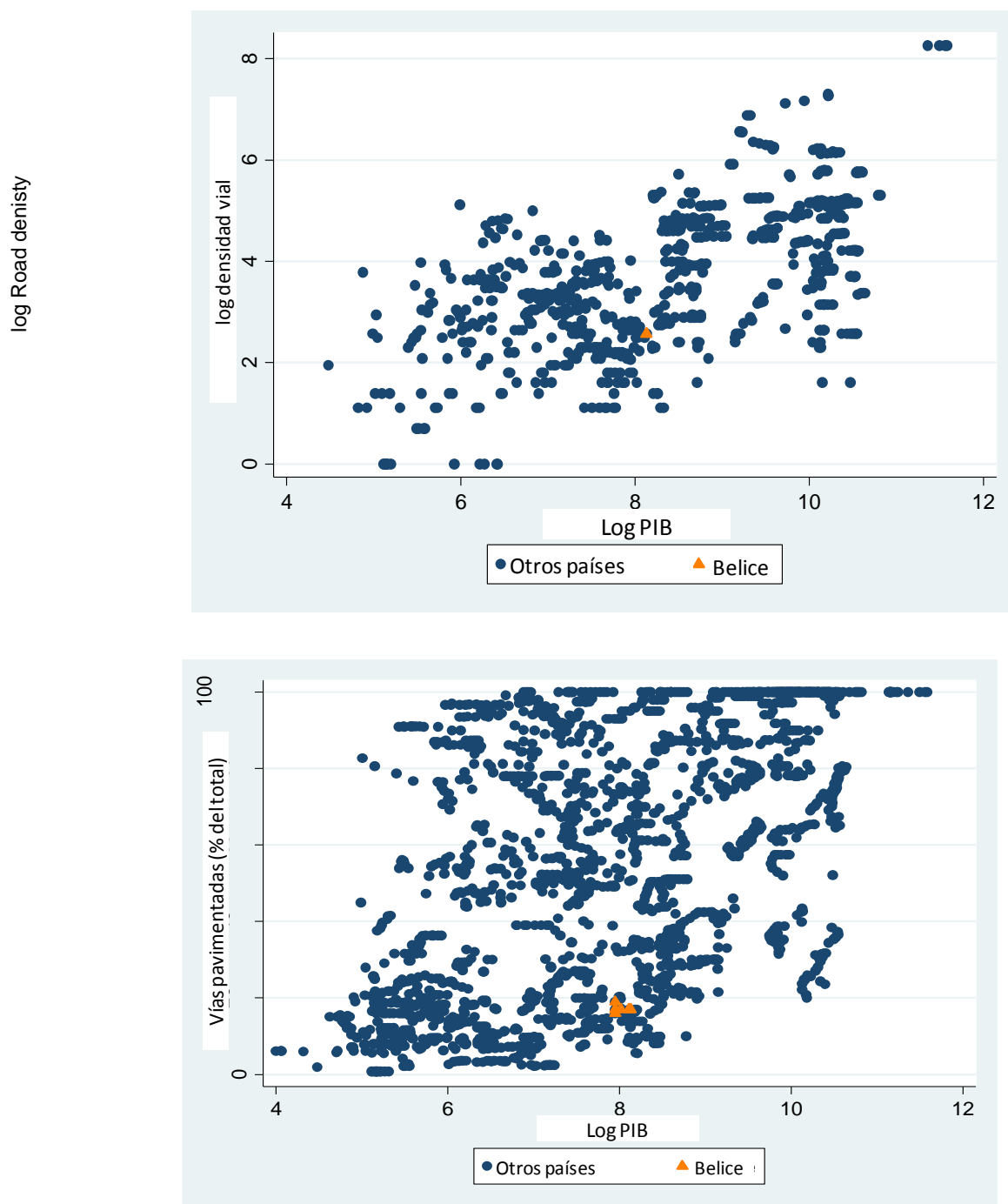
Fuente: OVE, a partir de datos del censo de población y vivienda de Belice de 2010.

**Gráfico 4. Fuga de talentos**



Fuente: OVE, a partir de datos de los IDM.

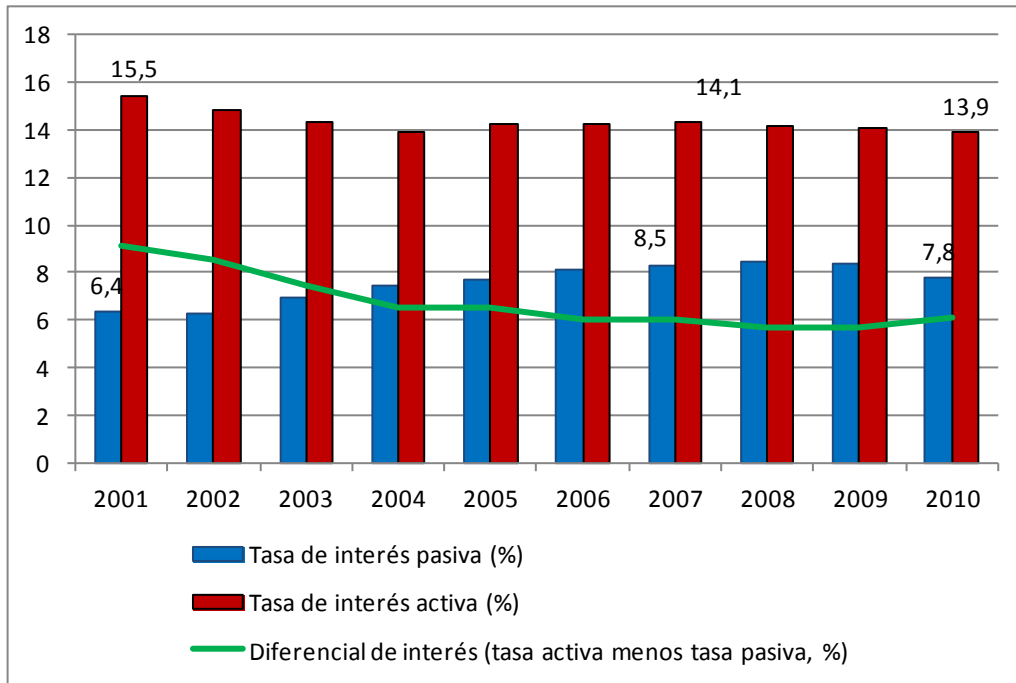
Gráfico 5. Densidad vial (arriba) y proporción de vías pavimentadas (abajo)



Fuente: OVE, a partir de datos de los IDM.

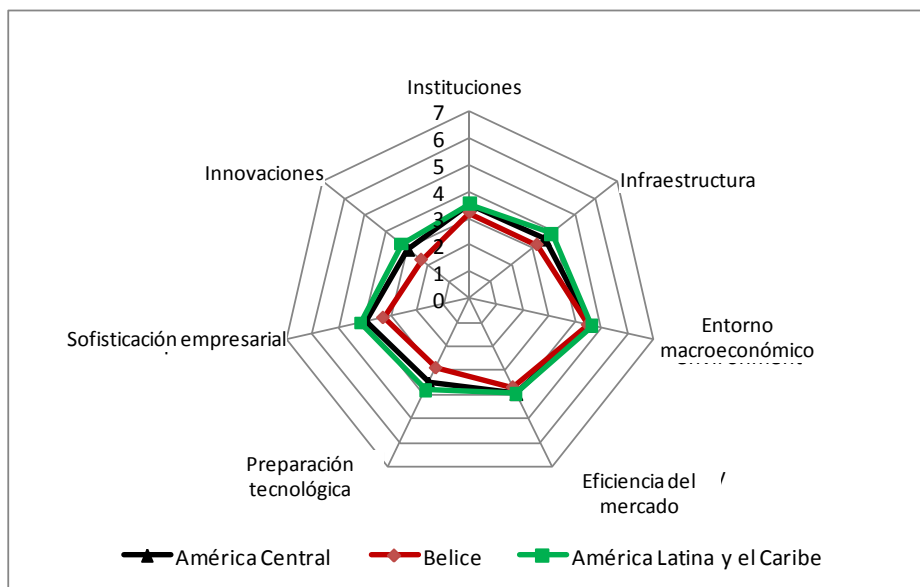
NOTA: Las últimas observaciones para Belize se remontan al año 2000.

**Gráfico 6. Tasas de interés pasiva y activa**



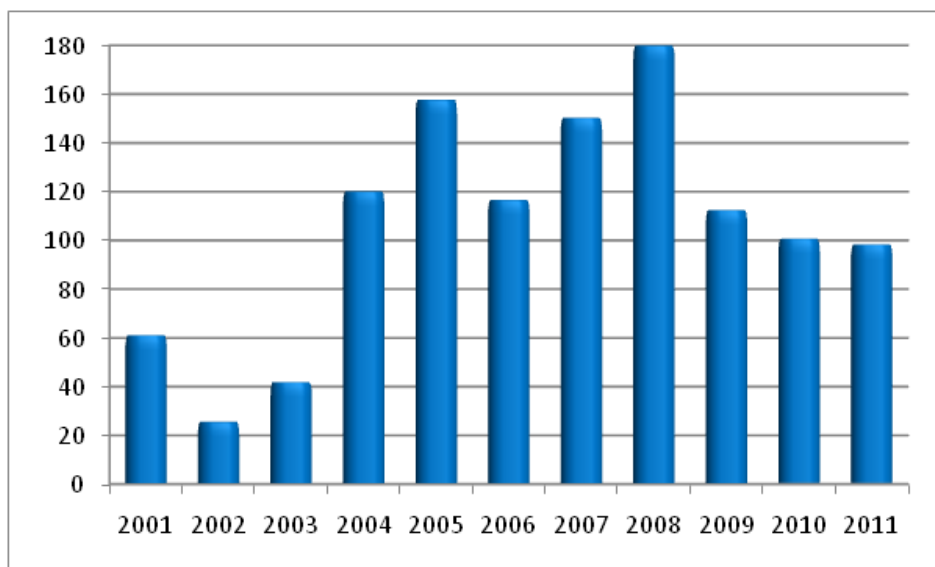
Fuente: OVE.

**Gráfico 7. Competitividad relativa de Belice, 2011**



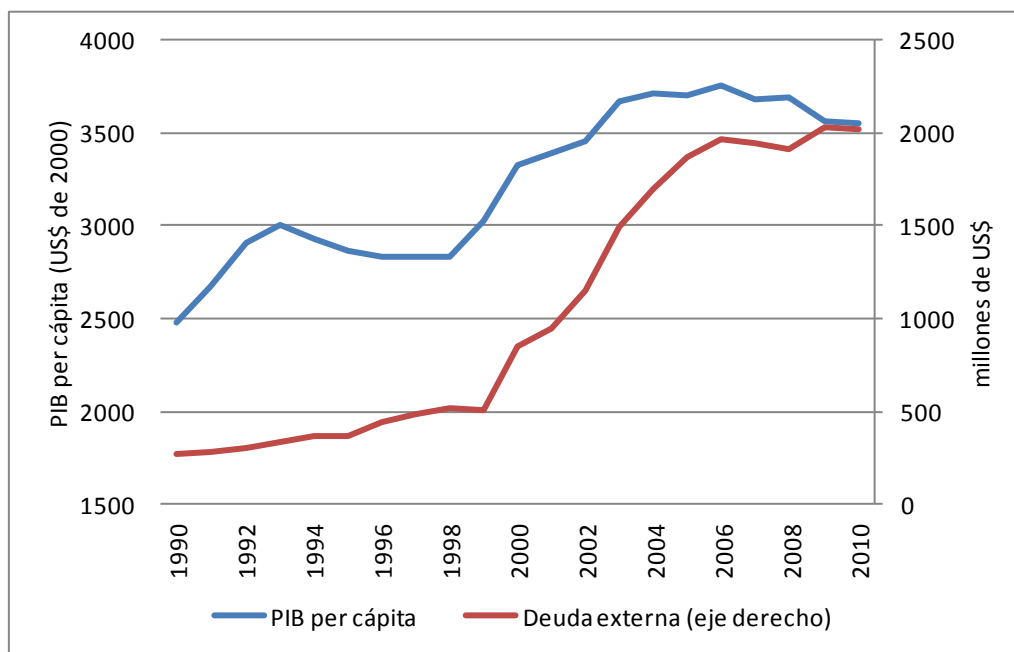
Fuente: OVE, a partir de datos del Informe de Competitividad Mundial de 2011.

**Gráfico 8. Inversión extranjera directa (millones de US\$)**



Fuente: OVE, a partir de datos del Banco Central de Belice.

**Gráfico 9. PIB per cápita y deuda pública externa**



Fuente: OVE, a partir de datos de los IDM.